

Artur Bochenek

doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Zakres wyłączenia stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego gminie w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych

Gmina, będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wypełnia zadania określone m.in. w art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Gmina zatem wykonuje zadania, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego¹. Jednym z uprawnień nadanych gminie przez ustawodawcę jest możliwość skorzystania z prawa pierwokupu. Obowiązujący w Polsce system prawny dopuszcza w pewnych wypadkach ograniczenie swobody wyboru kontrahenta poprzez ograniczenie podmiotowe wskazując, z kim można wyłącznie zawrzeć określoną umowę. Swoboda wyboru kontrahenta może zostać wyłączona m.in. ze względu na interes określonych w sposób indywidualny osób, taką właśnie instytucją jest ustawowe prawo pierwokupu².

Prawo pierwokupu jako instytucja, którą wykonuje gmina zostało szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.). Przepisy te są przepisami szczególnymi w odniesieniu do przepisów kodeksu cywilnego, które zajmują się problematyką prawa pierwokupu. Kwestię tę rozstrzygają jednoznacznie postanowienia zawarte w art. 596 k.c., które w pierwszej kolejności odsyła do przepisów szczególnych (jakie w przypadku gminy niewątpliwie istnieją) a posiłkowo jedynie każe traktować przepisy k.c. odnoszące się do pierwokupu³.

Postanowienia art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują dosyć precyzyjnie zakres podmiotowy oraz przedmiotowy prawa pierwo-

¹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 2009 r., Nr 114, poz. 946 z późn. zm.

² A. Jakubiak-Mirończuk, *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych*, Warszawa 2008, s. 143.

³ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93.

kupu. Na podstawie postanowień tegoż prawa, osobie trzeciej może zostać sprzedana określona nieruchomość tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu swojego prawa nie wykona⁴. Prawo pierwokupu jest prawem o charakterze niezbywalnym. Wypełnić je można tylko w przypadku zawarcia przez zobowiązanego umowy sprzedaży, a nie umowy innego rodzaju, np. zamiany czy darowizny⁵. Prawo pierwokupu powoduje powstanie tymczasowej sytuacji prawnej umożliwiającej, przy dopełnieniu określonych warunków, uzyskanie prawa podmiotowego – własności nieruchomości. Ma się tutaj zatem do czynienia z ekspektatywą wynikająca z prawa pierwokupu⁶.

W sensie podmiotowym prawo pierwokupu obejmuje trzy kategorie podmiotów. W pierwszej kolejności jest to osoba uprawniona, której prawo pierwokupu przysługuje i z którego wynika pierwszeństwo kupna rzeczy. Następną jest osoba zobowiązana, tj. osoba, na której ciąży obowiązek odsprzedania rzeczy z pominięciem innych podmiotów na rzecz uprawnionego. Ostatnią, trzecią – osobą jest nabywca, który ze zobowiązanym zawiera umowę kupna-sprzedaży pod warunkiem, że uprawniony nie skorzysta z prawa pierwokupu. Po określonym czasie, który jest wskazany przez umowę lub przepisy transakcja zwykle może być dokończona przez umowę przenoszącą własność nieruchomości.

Niezastosowanie się do przepisów dotyczących możliwości skorzystania z prawa pierwokupu przed zawarciem umowy z nabywcą skutkuje możliwością podważenia tej umowy na drodze sądowej. Ocenie sądu rejonowego w ramach jego kognicji podlega również skuteczność wykonania ustawowego prawa pierwokupu i umowy sprzedaży zawartej bezwarunkowo. Dokonując tej oceny sąd opiera się na przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z tym, że do stanów prawnych powstałych przed jej wejściem w życie mają zastosowanie przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Sąd rejonowy również w postępowaniu skargowym ma obowiązek badania prawidłowości wykonania tego prawa⁷.

⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

⁵ A. Suchoń, Ł. Bobeł, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, www.jard.edu.pl/pub/15_3_2008_pl.pdf.

⁶ P. Wancke, *Nieruchomości – leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007, s. 62.

⁷ A. Maziarz-Charuza, *Skarga na orzeczenie referendarza sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2006, s. 177–178.

W odniesieniu do nieruchomości prawo pierwokupu może wynikać z:

1. przepisów ustaw, m.in. z:
 - a. ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - b. ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.),
 - c. ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592),
 - d. ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 z późn. zm.),
 - e. ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 600 z późn. zm.),
 - f. kodeksu cywilnego,
 - g. ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590);

2. umowy w oparciu o dokonaną czynność prawną⁸.

Prawo pierwokupu nieruchomości w imieniu gminy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), ale samo prawo przysługuje wyłącznie gminie jako podmiotowi obdarzonemu zdolnością prawną, a nie żadnemu z jej organów. Jednakże ustawowe prawo do działania w imieniu gminy przysługuje jedynie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), a nie radzie gminy czy innemu organowi. Do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatem wykonywanie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego gminie w przypadkach i na zasadach określonych w art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wiąże się to oczywiście z obowiązkiem nałożonym na notariusza, który sporządza umowę sprzedaży nieruchomości o zawiadomieniu właśnie wójta o takiej transakcji i możliwości skorzystania z przysługującego mu prawa pierwokupu. To również wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonują to prawo przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, który sporządził tę umowę. Chyba, że złożenie takiego oświadczenia u notariusza, który sporządził daną umowę, napotkało by na przeszkody uniemożliwiające jej zawarcie – wówczas oświadczenie złożyć można u każdego innego notariusza⁹.

Jednak rada gminy może zobowiązać swoją uchwałą wójta do wykonania prawa pierwokupu na rzecz oznaczonej nieruchomości, a zatem wójt będzie tu dodatkowo związany decyzją rady gminy wyrażoną w uchwale, którą

⁸ P. Wancke, *op. cit.*, s. 261–262.

⁹ A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 220.

musi wykonać. Samo wykonanie prawa pierwokupu jest czynnością, która przekracza zakres zwykłego zarządu mieniem gminy, jednakże na podstawie przepisu art. 109 ust. 4 i art. 110 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie ma konieczności uzyskania odpowiedniej uchwały rady gminy, która upoważniałaby do wykonania tego prawa przez wójta. A zatem ustawowe określenie organu mającego wykonać prawo pierwokupu legitymuje ten organ do działania wprost¹⁰.

Prawo pierwokupu, które przysługuje gminie może być wykonane jedynie wobec tych nieruchomości, które są położone na obszarze tejże gminy. Wynika to z tego, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonujący to prawo może działać na obszarze podlegającym zwierzchnictwu jednostki samorządu terytorialnego, której jest organem wykonawczym. Nieruchomość musi mieć również charakter niezabudowany, a więc nie mogą być na niej wybudowane obiekty mieszkalne czy komunalne, wyłączają one z mocy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami zastosowanie prawa pierwokupu. Przy czym nie ma znaczenia charakter tych nieruchomości, ani też fakt, czy zostały one wybudowane na mocy prawomocnego pozwolenia na budowę. Kwestia legalności istnienia budynków wzniesionych przez właściciela na nieruchomości w ogóle nie jest podnoszona przez ustawodawcę w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a to pozwala na domniemanie, że: „Pominięcie tego rodzaju uściślenia nasuwa wniosek, że istnienie budynku lub budowli na sprzedawanej nieruchomości wyłącza prawo pierwokupu, nawet jeśli nieruchomość została zabudowana bez pozwolenia na budowę”¹¹.

W kontekście omawianego przepisu mowa jest o tzw. ustawowym prawie pierwokupu, źródłem bowiem tego praw jest właśnie ustawa. Oprócz ustawowego prawa pierwokupu można jeszcze wyróżnić umowne prawo pierwokupu, które z kolei wynika z określonej czynności prawnej jak umowa sprzedaży, najmu, spółki lub dożywocia¹².

Ustawowe prawo pierwokupu, które na podstawie brzmienia art. 109 wspomnianej już ustawy o gospodarce nieruchomościami przysługuje gminie, ma miejsce tylko i wyłącznie w przypadku sprzedaży prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które określa art. 109 ust. 1 pkt 1–4 wspomnianej ustawy i jedynie wówczas, jeśli dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty tejże nieruchomości zawrze z poten-

¹⁰ M. Wolanin, *Prawo pierwokupu nieruchomości. Cz. 3: Ustawowe prawo przysługujące gminie, „Nieruchomości”* 2003, nr 1 (53).

¹¹ Z. Truskiewicz, *Prawo pierwokupu w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1998, nr 12 (196).

¹² A. Atansow, *Prawo pierwokupu*, „Polish Construction Review” 2006, nr 7 (64), s. 15.

cialnym nabywcą umowę sprzedaży. Zawarta zresztą w ten sposób umowa sprzedaży jest w gruncie rzeczy umową o charakterze warunkowym, zobowiązuje się bowiem w niej zbywca do przeniesienia prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz nabywcy, ale pod warunkiem właśnie, że z prawa tego nie skorzysta gmina. Gmina z kolei może skorzystać z tegoż prawa tylko w sytuacjach ściśle przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a katalog tych sytuacji ma charakter zamknięty¹³.

Prawo pierwokupu nigdy nie jest samodzielną podstawą do żądania od właściciela zbycia nieruchomości. Prawo to bowiem staje się skuteczne dopiero od momentu zawarcia przez właściciela umowy sprzedaży z osobą trzecią. Prawo pierwokupu oprócz tego, że ma charakter niezbywalny, jest też prawem niepodzielnym. O stosowaniu prawa pierwokupu, o którym traktuje art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy rozstrzygać według stanu faktycznego z dnia zawierania umowy sprzedaży¹⁴.

Co niezwykle istotne w kontekście omawianej problematyki – sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna, jeżeli prawo pierwokupu przysługuje na mocy ustawy następującej grupie podmiotów:

1. Skarbowi Państwa (w tym również Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa),
2. jednostce samorządu terytorialnego,
3. współwłaścicielowi,
4. dzierżawcy.

Prawo pierwokupu, które przysługuje gminie oprócz innej podstawy prawnej i nieco innego uregulowania podmiotowego i przedmiotowego, zawiera również niewielkie odmienności proceduralne. Widoczne są one m.in. w odniesieniu do składania oświadczeń gminy o chęci skorzystania z przysługującego jej prawa pierwokupu. Na podstawie przepisów tej ustawy składa je wójt (burmistrz albo prezydent miasta). Termin do złożenia tegoż oświadczenia woli jest ściśle określony, musi to bowiem nastąpić w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o treści umowy sprzedaży, w formie aktu notarialnego u notariusza, który sporządził umowę sprzedaży. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego samego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza¹⁵. Obowiązek powiadomienia potencjalnego zbywcy o zawartej umowie sprze-

¹³ M. Wolanin, *op. cit.*

¹⁴ Z. Truskiewicz, *op. cit.*

¹⁵ Art. 110 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

daży zawsze ciąży na sprzedawcy, nawet gdyby uprawniony dowiedział się o transakcji sprzedaży z innych, nawet nieformalnych źródeł¹⁶.

W realizacji prawa pierwokupu, a jednocześnie prawidłowym sporządzeniu umowy kupna – sprzedaży nieruchomości, której to prawo dotyczy, istotną rolę odgrywa notariusz sporządzający tę umowę. To on bowiem zobligowany jest do zbadania, czy nieruchomość będąca przedmiotem umowy objęta jest prawem pierwokupu, a jeśli by tak było, zobowiązany jest do umieszczenia w przygotowywanej przez siebie umowie warunków sprzedaży i przejścia prawa własności zbywanej nieruchomości potencjalnemu nabywcy tylko wtedy, jeśli woli kupna nie wykaże wójt (burmistrz, prezydent miasta). Sprzedaż zatem dojdzie do skutku tylko wtedy, gdy wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie wypełni prawa pierwokupu¹⁷. Do wójta bowiem należy wypełnianie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego gminie w przypadkach i na zasadach określonych w art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁸. Oczywiście umowę zawierającą wszystkie istotne postanowienia konieczne do jej zawarcia notariusz winien jednocześnie wysłać właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Dopiero wówczas, realizując postanowienia art. 110 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma 30 dni – od momentu otrzymania tej informacji od notariusza – na wykonanie przysługującego mu prawa pierwokupu. Jednakże, aby nie spotkać się z zarzutem braku podstawy prawnej uzasadniającej prawo pierwokupu, wójt (burmistrz lub prezydent miasta), po otrzymaniu od notariusza informacji o sporządzonej umowie sprzedaży, powinien jeszcze przed wykonaniem tego prawa ustalić, czy wobec danej nieruchomości może być ono wykonane¹⁹. Niezłożenie w terminie 30 dni przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oświadczenia o chęci skorzystania z prawa pierwokupu powoduje bezpowrotną utratę tegoż prawa. Jeśli w tym terminie uprawniony do pierwokupu nie skorzysta ze swego prawa, notariusz sporządza umowę rozporządzającą pomiędzy nabywcą a zbywcą. Wspomniane powyżej oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu musi być złożone tylko i wyłącznie w formie aktu notarialnego, który sporządza się u notariusza, uprzednio sporządzającego warunkową umowę sprzedaży²⁰. Ustanowienie prawa pierwokupu nieruchomości wymaga bowiem pod rygorem nieważ-

¹⁶ G. Różalska, „Krakowski Rynek Nieruchomości” 2004, nr 1.

¹⁷ Art. 110 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

¹⁸ A. Szewc, T. Szewc, *op. cit.*, s. 221.

¹⁹ M. Wolanin, *op. cit.*

²⁰ Art. 109 ust. 4 Ustawy z 21 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

ności dochowania formy aktu notarialnego, ponieważ również i jego wykonanie wymaga takiej formy²¹.

W dalszej kolejności obowiązkiem ciążącym na notariuszu jest poinformowanie sprzedawcy przedmiotowej nieruchomości o oświadczeniu o wykonaniu prawa pierwokupu. Sprzedawca z kolei zobowiązany jest do poinformowania o tym fakcie potencjalnego nabywcę, który traci w ten sposób możliwość nabycia nieruchomości. Jeszcze jednym obowiązkiem wynikającym z tego rodzaju umowy jest obowiązek powiadomienia przez notariusza właściwy sąd ksiąg wieczystych o złożeniu oświadczenia, ponieważ oświadczenie to wywiera skutki prawne z chwilą jego złożenia²².

W wyniku złożenia wspomnianego powyżej oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu, pomiędzy właścicielem a uprawnionym do pierwokupu dochodzi do skutku umowa sprzedaży, praktycznie tej samej treści, co umowa zawarta przez właściciela z osobą trzecią. W rezultacie nie muszą oni dokonywać żadnych dodatkowych czynności, a w szczególności nie muszą zawierać umowy stanowiącej powtórzenie umowy właściciela z osobą trzecią.

Wprowadzone w art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawo pierwokupu, które przysługuje gminie realizowane jest w następujących przypadkach:

1. zbywania nieruchomości nabytej uprzednio od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, z tym jednakże zastrzeżeniem, że nieruchomość ta musi być niezabudowana,
2. zbywania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. W tym przypadku nieruchomość musi być niezabudowana, jednakże nie ma znaczenia sposób nabycia tegoż prawa przez zbywcę nieruchomości,
3. zbycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, która jest położona na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne lub też nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w przypadku braku uchwalonego przez radę gminy planu zagospodarowania przestrzennego na tym terenie).

Jednakże przesłanki określone w powyższych punktach (1 i 2), uprawniające gminę do nabycia nieruchomości, nie wystąpią jeżeli nieruchomość przeznaczona została uchwałą rady gminy w miejscowym planie zagospoda-

²¹ J. Górecki, *Wpis umownego prawa pierwokupu do księgi wieczystej i jego wpływ na ochronę tego prawa*, „Rejent” 1999, nr 9, s. 109, 112.

²² M. Wolanin, *op. cit.*

rowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a także gdy planów nie ma, ale nieruchomości wykorzystuje się na cele rolne i leśne. Przy czym, ogólnie rzecz biorąc, za takie nieruchomości uznawane są nieruchomości sklasyfikowane jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, jak również wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki czy chociażby drogi, jeżeli nie ustalono dla nich innych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu²³. Konkludując powyższe, o ile jasne są postanowienia dotyczące zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego prawa pierwokupu określonego w art. 109 ust. 1 powołanej powyżej ustawy, o tyle nie do końca jest jasna sytuacja wyłączenia tego prawa określona w ust. 2 tego artykułu. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „Prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę”²⁴, a zatem przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 art. 109 nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

Prawo pierwokupu nie ma zatem zastosowania wobec nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych, do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne w sytuacji sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę. Warto raz jeszcze podkreślić, że za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Konkludując prawo pierwokupu nie przysługuje gminie, jeżeli²⁵:

1. sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy

Prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli sprzedaż nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich sprzedawcy.

²³ M. Kaczmarek, *Ustawowe prawo pierwszeństwa i pierwokupu*, www.samorząd.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_przestrzenna/artykuly/536995,ustawowe_prawa_pierwsze_panstwa_i_pierwokupu.html.

²⁴ Art. 109 ust. 2 Ustawy z 21 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

²⁵ P. Polczyński, *Zakres prawa przysługującego gminie*, Komentarz do art. 109 UGN, www.informacjaprawnicza.pl/Article,4246,19 [09.08.2012].

Prawo pierwokupu jest zatem wyłączone w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości są: zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby, z którą sprzedawca pozostaje w stosunku przysposobienia, a także jeśli sprzedaż następuje na rzecz osoby pozostającej ze zbywcą we wspólnym pożyciu art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Prawo pierwokupu jest wyłączone również w sytuacji, gdy sprzedaż następuje na rzecz osoby bliskiej i jej małżonka, do majątku objętego wspólnością majątkową (wspólnością ustawową) małżeńską.

2. sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego

Ocenę w przedmiocie wyłączenia prawa pierwokupu należy w takim wypadku oprzeć między innymi na ustaleniu, czy stronami transakcji są podmioty kościelne lub związki wyznaniowe, a następnie, czy zbywcy i nabywcy przysługuje osobowość prawna. W taki przypadku należy także ustalić, czy osoby prawne będące stronami transakcji przynależą do tego samego kościoła lub też tego samego związku wyznaniowego. Prawo pierwokupu gminy nie jest bowiem wyłączone w przypadku sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego dokonywanej pomiędzy osobami prawnymi różnych kościołów czy związków wyznaniowych. Wyłączenie to nie następuje również wówczas, gdy stronami transakcji są kościół i związek wyznaniowy.

3. prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości

Taka sytuacja zachodzi przede wszystkim, gdy mowa jest o nieruchomości zamiennej przyznanej jako odszkodowanie za działki gruntu wydzielone pod drogi w postępowaniu podziałowym, czy chociażby o nieruchomości zamiennej stanowiącej odszkodowanie za wywłaszczenie.

4. prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości

Gmina nie ma możliwości wykonania prawa pierwokupu także wtedy, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości. Przy czym mowa tu zarówno o zamianie prawa własności nieruchomości, jak i zamianie prawa własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczyste-

go nieruchomości gruntowej. Dotyczy to zamiany dokonanej na podstawie umowy (art. 603 k.c.). Może być to oczywiście zamiana dotycząca nieruchomości stanowiącej uprzednio własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

5. w przypadkach, o których mowa w pkt 3 i 4, prawo pierwokupu nie zostało ujawnione w księdze wieczystej

Nieujawnienie pierwokupu gminy w księdze wieczystej jest przeszkodą wyłączającą skorzystanie z prawa pierwokupu w razie sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne oraz nieruchomości zabytkowej lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości. Prawo pierwokupu gminy może zostać ujawnione w dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, której uprawnienie to dotyczy, o czym mówi art. 16 ust. 2 pkt 1 i art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Wniosek ten podlega opłacie sądowej, a wpis tego prawa składa się na urzędowym formularzu. Do tego wniosku należy dołączyć dokumenty stanowiące podstawę wpisu w księdze wieczystej. Jeśli chodzi o nieruchomości i prawo użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, będzie to wypis i wyrys z planu miejscowego. Jeżeli dla obszaru położenia nieruchomości nie obowiązuje plan miejscowy, miarodajna będzie decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Z kolei w przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości, podstawę wpisu prawa pierwokupu do księgi wieczystej stanowić może, przykładowo, decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków o wpisaniu nieruchomości do rejestru zabytków, o czym wspomina art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zaświadczenie potwierdzające, że nieruchomość jest wpisana do gminnej ewidencji zabytków prowadzonej przez organ wykonawczy gminy (art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

6. sprzedaż nieruchomości następuje na cele budowy dróg krajowych²⁶

Katalog dróg krajowych zawiera art. 5 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zaliczenie dróg do kategorii dróg krajowych następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu. Należy dodać, że sprzedaż nieruchomości na cele budowy innych niż krajowe dróg publicznych (wojewódzkich,

²⁶ P. Wancke, *op. cit.*, s. 260.

powiatowych, gminnych) nie powoduje wyłączenia ustawowego prawa pierwokupu gminy.

7. pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przyznane zostało partnerowi prywatnemu lub ostatniemu partnerowi prywatnemu

Pierwokup partnera prywatnego dotyczy nieruchomości będącej wkładem własnym, o którym wspomina art. 12 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym – wniesionym w związku z zawarciem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 7 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym), a także zbywanej przez podmiot publiczny lub przez zawiązaną w celu wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym spółkę. Prawo pierwokupu w odniesieniu do takiej nieruchomości przysługuje również ostatniemu partnerowi prywatnemu (art. 12 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym).

Skorzystanie przez gminę z prawa pierwokupu nie jest możliwe również w przypadku, gdy nieruchomość jest sprzedawana:

- a. na cele realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego,
- b. na cele realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

8. jeżeli niezabudowana nieruchomość została przeznaczona w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu jest ona na takie cele wykorzystywana

Jeśli dla danego obszaru uchwalono plan miejscowy, treść tego dokumentu jest wiążąca. W razie braku planu miejscowego należy ustalić, czy nieruchomość jest wykorzystywana na cele rolne i leśne. Wykorzystywanie nieruchomości na takie cele, jeśli została ona wykazana w katastrze nieruchomości, a obecnie, do czasu jego utworzenia, w ewidencji gruntów, jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także gdy jest wchodzącym w skład nieruchomości rolnej użytkiem kopalnym, nieużytkiem, drogą, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu²⁷.

Biorąc pod uwagę zastrzeżenie o nieprzysługiwaniu prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cele rolne i leśne, zostało wprowadzone przez ustawodawcę do ustawy o gospodarce nieruchomościami z tego względu, że nieruchomości o takim właśnie przeznaczeniu nie są, czy raczej nie mogą być bez stosownej zmiany planu zagospodarowania przestrzennego lub wydania decyzji lokalizacyjnej przeznaczane do zabudo-

²⁷ P. Połczyński, *op. cit.*

wy, stąd też prawo pierwokupu przysługuje w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na inne cele, niż rolne i leśne. Ustawodawca wyszedł zapewne z przekonania, że nieruchomości będące w obrocie publicznoprawnym z reguły przeznaczone są w planie na cele związane z zabudową, czy to mieszkaniową, czy na cele komunalne (sportowe, oświatowe), czy też o innym charakterze²⁸.

Przepis ust. 2 art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest jasny jeśli chodzi o nieruchomości przeznaczone na cele rolne lub leśne w przypadku, gdy obowiązuje plan miejscowy na terenie danej gminy. Wtedy to stosowanie tego przepisu wydaje się stosunkowo zrozumiałe. Problemy mogą jednakże wystąpić w przypadku braku takiego planu miejscowego. Postanowienia art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazują, że „za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne”. A zatem o wykorzystaniu nieruchomości decyduje nie stan faktyczny danej nieruchomości (czy rzeczywiście jest ona wykorzystywana na cele związane np. z produkcją rolną), ale wpis w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, grunty leśne oraz zadrzewione lub zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi. Jeśli mimo takiego zapisu w ewidencji wydana została decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to ona będzie miała znaczenie rozstrzygające co do zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości²⁹.

Jednakże zasadnicza wątpliwość pojawia się w odniesieniu do art. 109 ust. 2 tej ustawy, wyłączającego stosowanie przewidzianego w ust. 1 ustawowego prawa pierwokupu, między innymi w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne. Pytanie brzmi bowiem, czy to wyłączenie ma również zastosowanie także wówczas, gdy tylko część nieruchomości przeznaczona jest w planie na takie cele, czy też tylko w stosunku do nieruchomości przeznaczonych w całości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne lub leśne. Samo przeznaczenie na cele rolne lub leśne sprawdzić można w praktyce stosunkowo prosto poprzez badanie i ustalanie w ramach postępowania wieczystoksięgowego, że oznaczona część nieruchomości przeznaczona jest na takie właśnie cele. Nie ma wątpliwości jeśli badanie to ustali, że cała nieruchomość posiada w planie przeznaczenie rolne lub leśne, wtedy zgodnie z brzmieniem ust. 2 art. 109 ustawy o gospodarce

²⁸ M. Wolanin, *op. cit.*

²⁹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Lex 2011, stan prawny 11.09.2001.

nieruchomościami, prawo pierwokupu nie przysługuje³⁰. Ale należy się zastanowić, co się dzieje gdy tylko część nieruchomości objęta jest takim przeznaczeniem, a część innym. Czy wówczas prawo również nie przysługuje, czy przysługuje tylko na część nieobjętą w planie celami rolnymi lub leśnymi, czy przysługuje wobec całej działki?

Z jednej strony przepisy prawa pierwokupu, które nie mogą być stosowane do nieruchomości przeznaczonych w planach na cele rolne lub leśne, nie mogą być – jako przepisy ograniczające prawo własności – interpretowane rozszerzająco i przez to dotyczyć nieruchomości o różnym przeznaczeniu, np. jeśli część nieruchomości byłaby objęta w planie zagospodarowania przestrzennego terenami o charakterze rolnym, a część terenami o charakterze przemysłowym. Przy stosowaniu przepisów szczególnych dotyczących ustawowego prawa pierwokupu należy korzystać z wykładni ścieśniającej ze względu na głęboko wkraczający w konstytucyjne gwarancje własności charakter tych przepisów. Takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w uchwale z 30 czerwca 1992 r. (III CZP 75/92)³¹. Skoro nieruchomość w części przeznaczona jest w planach miejscowych na cele rolne lub leśne, to wyklucza to zastosowanie prawa pierwokupu do całości nieruchomości, ze względu na niepodzielność prawa pierwokupu. Tę argumentację wzmacnia fakt, że ustawa o gospodarce nieruchomościami osobno definiuje nieruchomość i działkę, a prawo pierwokupu dotyczy niezabudowanej nieruchomości i dlatego nie ma znaczenia dla oceny możliwości wykonania prawa pierwokupu to, czy w jej (nieruchomości) ramach jakaś działka gruntowa przeznaczona jest na inne cele niż rolne i leśne w sytuacji, gdy prawo pierwokupu jest niepodzielne i dotyczy całej nieruchomości³². Sprawę tę regulują dwa orzeczenia Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 2004 r. (sygn. akt II CK 11/04) i 2 lipca 2004 (sygn. akt II CK 265/04).

Druga jednak grupa argumentów przemawia za wnioskami wręcz całkowicie odmiennymi. Przepis art. 109 ust. 2 ustawy miałby zastosowanie nie tylko w takim wypadku, gdy tylko i wyłącznie cała nieruchomość jest przeznaczona na cele rolne lub leśne. Prawo pierwokupu przysługuje, mimo niedopuszczalności wykładni rozszerzającej przepisów o prawie pierwokupie. To stanowisko uzasadnia wykładnia funkcjonalna, a także orzeczenia Sądu Najwyższego z 28 maja 1987 r. (sygn. akt II CR 104/87) i 11 lipca 1996 r. (sygn. akt III CZP 71/96)³³. Zagadnienia poruszane powyżej są bardzo kon-

³⁰ Z. Truskiewicz, *op. cit.*, s. 196.

³¹ Uchwała SN z 30 czerwca 1992 r., sygn. akt III CZP 75/92.

³² Uchwała SN z 11 sierpnia 2004 r., sygn. Akt II CK 11/04.

³³ Uchwała SN z 28 maja 1987 r., sygn. akt II CR 104/87, oraz z 11 lipca 1996 r., sygn. akt III CZP 71/96.

trowersyjne, a także występują w praktyce na szeroką skalę. Ponadto problem długo nie był jednoznacznie postrzegany ani w doktrynie, ani też nie mógł, doczekać się jednoznacznego stanowiska judykatury. Nie dość, że chodzi o zagadnienie wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia praktycznego i doktrynalnego, to dodatkowo związane z instytucją ograniczającą prawo własności, silnie chronione konstytucyjnie. Prawo pierwokupu jest bowiem niewątpliwie instytucją, która ogranicza prawo własności. I dlatego zakres ograniczeń prawa własności wynikających ze stosowania prawa pierwokupu winien być przejrzysty, tymczasem często nie jest tak w praktyce.

Za sprawą ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza za sprawą ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592), ustawowe prawo pierwokupu stało się instytucją niemalże powszechnie stosowaną, co radykalnie zwiększa skalę problemu w wypadku niejasnych uregulowań. Niestety, zakres stosowania ustawowych praw pierwokupu, a tym samym zakres ograniczania prawa własności, nie został jasno zdefiniowany. Prawem pierwokupu ustawy obejmują nieruchomości o określonym przeznaczeniu (np. nieruchomości rolne) albo też wyłączają spod działania prawa pierwokupu nieruchomości o określonym przeznaczeniu (np. nieruchomości rolne położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne – art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, nieruchomości przeznaczone na cele rolne i leśne – art. 109 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami)³⁴. Przepisy, które określają zakres stosowania prawa pierwokupu, odwołując się do oznaczonego przeznaczenia nieruchomości, nie budzą większych wątpliwości, gdy cała nieruchomość, która ma być objęta prawem pierwokupu czy ma wyłączona spod jego działania, jest przeznaczona na oznaczony cel. Natomiast działanie tych przepisów całkowicie zawodzi, gdy przeznaczenie takiej nieruchomości nie jest jednorodne, tzn. gdy część jest np. przeznaczona na cele budowlane, a pozostała część na cele rolne. Od razu nasuwa się pytanie, które z tych przeznaczeń jest „ważniejsze” z punktu widzenia stosowania prawa pierwokupu, czyli pytanie o kryterium wyboru wiodącego przeznaczenia, decydującego o stosowaniu lub niestosowaniu prawa pierwokupu. A skutki wyboru niewłaściwego kryterium są doniosłe: nieważność umowy zawartej z pominięciem ustawowego prawa pierwokupu czy też nieskuteczność oświadczenia o wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu. Ryzyko prawne związane z naruszeniem ustawowego prawa pierwokupu jest zatem bardzo dotkliwe nie tylko z punktu widzenia interesów stron danej umowy sprzedaży, ale także – z uwagi na częstotliwość stosowa-

³⁴ Art. 109 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

nia instytucji prawa pierwokupu – z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami. Im większe bowiem wątpliwości związane z zakresem stosowania ustawowego prawa pierwokupu i im częściej zachodzi potrzeba stosowania prawa pierwokupu, tym większe zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu. Tych wątpliwości nie usuwają orzeczenia Sądu Najwyższego, ani nie usuwa ich również sam ustawodawca, który nie reaguje, mimo wielu nowelizacji ustawy, na występujące problemy praktyczne związane ze zastosowaniem przepisów szczególnych do nieruchomości o niejednorodnym przeznaczeniu czy sposobie korzystania i z uporem formułuje przepisy odwołujące się – w razie potrzeby – do przeznaczenia czy sposobu korzystania w taki sposób, jakby w rzeczywistości występowały tylko nieruchomości o jednolitym przeznaczeniu czy sposobie wykorzystywania³⁵. Jest faktem, że powszechnie przyjmuje się, iż przepisy dotyczące prawa pierwokupu jako przepisy ograniczające prawo własności, nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Ale też nie mogą być interpretowane ścieśniająco, lecz ściśle zgodnie z ich brzmieniem.

W art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami postanowiono, że gminie przysługuje prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości uprzednio nabytej od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego³⁶. Przepis ten mówi zatem o każdej nieruchomości niezabudowanej. To dopiero postanowienie zamieszczone w ust. 2 tegoż artykułu wyłącza stosowanie prawa pierwokupu, m.in. w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne³⁷. Z zestawienia wymienionych przepisów jednoznacznie wynika, że ust. 2 jest przepisem szczególnym wobec postanowień zamieszczonych w ust. 1 art. 109 ustawy. Innymi słowy, w wypadku sprzedaży niezabudowanych nieruchomości, nabytych uprzednio od Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, zasadą jest, że sprzedaż winna nastąpić z uwzględnieniem ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właściwej gminy. Natomiast ust. 2, ograniczający stosowanie prawa pierwokupu, jest wyjątkiem od zasady przewidzianej w ust. 1. I to właśnie ten przepis winien być interpretowany ściśle. Dopiero wtedy, gdyby nie był on jednoznaczny, gdyby relacja między ust. 1, wyrażającym zasadę a ust. 2 ograniczającym jej stosowanie nie była jasna, to należałoby sięgnąć do wykładni funkcjonalnej, która mogłaby doprowadzić do jeszcze dalszego zawężenia stosowania prawa pierwokupu. Analizując orzecznictwo Sądu Najwyższe-

³⁵ Z. Truskiewicz, *op. cit.*, s. 196.

³⁶ Art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

³⁷ Art. 109 ust. 2, *ibidem*.

go można dojść do wniosku, że przepisów o pierwokupie gminy nie można traktować tylko biorąc pod uwagę ich literalne brzmienie, ale trzeba również zwracać uwagę na ich znaczenie funkcjonalne (por. postanowienia SN z 9 lipca 2004 r., II CK 5/04, oraz z 11 sierpnia 2004 r., II CK 9/04 i II CK 10/04)³⁸. Brzmienie ust. 2 art. 109 jest jednoznaczne: przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 (czyli przewidujących prawo pierwokupu) nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Z przytoczonego przepisu jednoznacznie wynika, że nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży nie będzie objęta prawem pierwokupu, jeżeli cała jest przeznaczona w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych – jeżeli cała jest wykorzystywana na cele rolne i leśne. Jeśli choćby niewielka część nieruchomości nie jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele rolne i leśne, to nie ma się do czynienia z przypadkiem określonym w art. 109 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Innymi słowy, winno się wówczas zastosować powyższe jako zasadę, czyli należy sprzedaż nieruchomości objąć prawem pierwokupu. W innym razie choćby niewielki obszar gruntu przeznaczonego czy też wykorzystywanego na cele rolne lub leśne, wchodzący w skład nieruchomości i to o dużej powierzchni, wyłączałby stosowanie prawa pierwokupu do całej nieruchomości, w gruncie rzeczy niemającej nic wspólnego z działalnością rolniczą. Oczywiście, podobnego argumentu można użyć w odniesieniu do odwrotnej sytuacji, tzn. do sytuacji, w której tylko niewielka część nieruchomości, przeznaczonej czy też wykorzystywanej na cele rolne lub leśne, nie będzie objęta takim przeznaczeniem czy wykorzystywaniem. Wówczas ściśle stosowanie ust. 2 art. 109 ustawy i zastosowanie prawa pierwokupu do takiej nieruchomości sprawi, że prawo pierwokupu będzie mogło być wykonane wobec nieruchomości rolnej³⁹.

Interpretacja ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami musi uwzględniać i to, że ani notariusz, ani sąd wieczystoksięgowy nie zostali wyposażeni w instrumenty prawne umożliwiające ustalanie, czy nieruchomość częściowo przeznaczona czy też wykorzystywana na cele rolne lub leśne, będąca przedmiotem sprzedaży, jest w istocie nieruchomością rolną czy też nie jest taką nieruchomością. Dlatego też ust. 2 art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami – co należy podkreślić – nie wyłącza stosowania prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości rolnych, lecz do nieruchomości przeznaczonej w miejscowym planie na cele rolne lub

³⁸ E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*

³⁹ Z. Truskiewicz, *op. cit.*

leśne, a w wypadku jego braku – wykorzystywanej na takie cele. W konsekwencji kwestia, czy główną funkcją nieruchomości jest rolna, lub inna nie może być (głównie ze względów praktycznych) przedmiotem ustalenia. Przedmiotem ustalenia może być tylko, czy cała nieruchomość, uprzednio nabyta od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczona czy też wykorzystywana jest na cele rolne i leśne. Tylko przy takiej interpretacji będzie można uniknąć wątpliwości co do zakresu stosowania przepisów o ustawowym prawie pierwokupu, a w konsekwencji będzie można uniknąć ryzyka prawnego, wynikającego z faktu, że naruszenie ustawowego prawa pierwokupu prowadzi do nieważności umowy sprzedaży czy też do nieskuteczności oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. Jeśli zaś chodzi o powołane uprzednio wyroki Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 2004 r. (sygn. akt II CK 11/04) i 2 lipca 2004 (sygn. akt II CK 265/04) przemawiające – jak wspomniano – za koniecznością stosowania ograniczenia wykonywania prawa pierwokupu to potwierdzają one jedynie zasadę, że prawo pierwokupu nie może być stosowane lub niestosowane do części nieruchomości (np. działki), lecz do całej nieruchomości. Tymczasem tu chodzi o to, czy prawo pierwokupu ma zastosowanie do nieruchomości częściowo przeznaczonej na cele rolne i leśne, a w pozostałej części – na inne cele. A tego zagadnienia wymienione orzeczenia już nie rozstrzygają⁴⁰.

Przepisy, które określają zakres stosowania prawa pierwokupu, odwołując się do oznaczonego przeznaczenia nieruchomości, nie budzą większych wątpliwości, gdy cała nieruchomość, która ma być objęta prawem pierwokupu czy też ma wyłączona spod jego działania, jest przeznaczona na oznaczony cel. Natomiast działanie tych przepisów całkowicie zawodzi, gdy przeznaczenie takiej nieruchomości nie jest jednorodne, tzn. gdy część jest np. przeznaczona na cele budowlane, a pozostała część na cele rolne. Od razu nasuwa się pytanie, które z tych przeznaczeń jest „ważniejsze” z punktu widzenia stosowania prawa pierwokupu, czyli pytanie o kryterium wyboru głównego przeznaczenia, decydującego o stosowaniu lub niestosowaniu prawa pierwokupu. A skutki wyboru niewłaściwego kryterium są doniosłe: nieważność umowy zawartej z pominięciem ustawowego prawa pierwokupu czy też nieskuteczność oświadczenia o wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu. Ryzyko prawne związane z naruszeniem ustawowego prawa pierwokupu jest zatem bardzo dotkliwe nie tylko z punktu widzenia interesów stron danej umowy sprzedaży, ale także – z uwagi na częstotliwość stosowania instytucji prawa pierwokupu – z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami. Im większe bowiem wątpliwości związane z zakresem stosowania ustawowego

⁴⁰ *Ibidem*.

prawa pierwokupu i im częściej zachodzi potrzeba stosowania prawa pierwokupu, tym większe zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu. Wątpliwości tych nie usuwa sam ustawodawca, który nie reaguje, mimo wielu nowelizacji ustawy, na występujące problemy praktyczne związane ze zastosowaniem przepisów szczególnych do nieruchomości o niejednorodnym przeznaczeniu czy sposobie korzystania i z uporem formułuje przepisy odwołujące się – w razie potrzeby – do przeznaczenia czy sposobu korzystania w taki sposób, jakby w rzeczywistości występowały tylko nieruchomości o jednolitym przeznaczeniu czy sposobie wykorzystywania⁴¹. Wątpliwości związane z zakresem stosowania prawa pierwokupu przysługującego gminie, czy może raczej z zakresem ograniczania tego prawa w stosunku do nieruchomości przeznaczonych na cele, rozwiewa jednoznacznie orzeczenie Sądu Najwyższego z 7 października 2008 r. (sygn. Akt III CSK 122/08), który w swojej sentencji głosi, że „przysługujące gminie prawo pierwokupu zostaje wyłączone tylko wówczas, gdy cała nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży przeznaczona jest w planach zagospodarowania przestrzennego (lub wykorzystywana) na cele rolne i leśne. Przeznaczenie na cele rolne i leśne jedynie części nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży nie wyłącza stosowania art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n.”⁴².

W świetle tego orzeczenia oraz uwzględniając zasadę, która stwierdza niepodzielność prawa pierwokupu, co wynika m.in. z postanowienia art. 602 § 1 k.c. trzeba dodać, że zarówno przesłanki nabycia przez gminę prawa pierwokupu, jak i przesłanki wyłączające możliwość skorzystania z niego, muszą zostać spełnione w odniesieniu do całej nieruchomości⁴³.

Podobny pogląd zaczyna wyrażać – szczególnie od czasu powyższego orzeczenia Sądu Najwyższego piśmiennictwo prawnicze. Zgodnie z komentarzem do przepisów do ustawy o gospodarce nieruchomościami Ewy Bończak-Kucharczyk, jednoznacznie można wywnioskować, że tylko całość nieruchomości musi być przeznaczona w miejscowym planie na cele rolne lub leśne aby nie miało zastosowanie prawo pierwokupu: „Zatem przeznaczenie na cele rolne lub leśne jedynie części nieruchomości powoduje, że nie stosuje się wyłączenia przewidzianego w art. 109 ust. 2 u.g.n.; w takiej sytuacji prawo pierwokupu będzie gminie przysługiwało”⁴⁴. Dopiero orzeczenie Sądu Najwyższego w sposób niebudzący wątpliwości rozstrzygnęło zagadnienie zakresu stosowania przepisu ust. 2 art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Biorąc pod uwagę dopiero to orzeczenie SN można udzielić jednoznacznej

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Uchwała SN z 7 października 2008 r., sygn. Akt III CSK 122/08.

⁴³ Uchwała SN z 25 listopada 2011 r., sygn. Akt III CZP 71/11.

⁴⁴ E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*

odpowiedzi, że aby to ograniczenie było skuteczne, cała nieruchomości musi być przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne lub leśne. Nie ulega jednak wątpliwości, że przepis ust. 2 art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczący ograniczenia zakresu stosowania prawa przez gminę, powinien być doprecyzowany, aby jednoznacznie wskazywał zakres przedmiotowy, biorąc pod uwagę m.in. powołane powyżej orzeczenie Sądu Najwyższego.

Abstract

The article discusses the pre-emptive right of a district. The acts of law which are the basis of the constitutional pre-emptive right of a district are presented. However, the pre-emptive right of a district has a number of exceptions, which are discussed at length.

Key words: pre-emptive right, district, farmland, forest land, property management